



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Do druku nr 131

Warszawa, dnia 13 lutego 2008 r.

DL-P-I—4580-1/08

Pan
Lech Czapla
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo PS – 11/07 z dnia 6 grudnia 2007 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze przewiduje:

- rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości,
- spłaszczenie struktury organizacyjnej prokuratury poprzez likwidację Prokuratury Krajowej i prokuratur apelacyjnych,
- regulację mającą na celu uniemożliwienie przekazywania do mediów informacji z postępowania przygotowawczego,
- wzmocnienie niezależności prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze.

Jak wynika z nader skromnego uzasadnienia projektu, przyjęcie tych kierunków zmian podyktowane było doświadczeniem ostatnich dwóch lat, wskazującym na to, że łączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego prowadzi do upolitycznienia prokuratury.

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu ...14.02.08...

Deklarowane przez projektodawców założenia projektowanej nowelizacji zasługują na poparcie.

Zastrzeżenia budzi natomiast, przewidziany w projekcie, sposób realizacji tych założeń.

Nadto projekt ustawy zawiera szereg niekonsekwencji w zmianie struktury organizacyjnej prokuratury i w statusie zawodowym prokuratorów.

Problematyczna wydaje się propozycja, by kandydatów na Prokuratora Generalnego wskazywał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (projektowany art. 10a).

Jeżeli prokuratura ma być ciałem o dużej niezależności, to również prokuratorzy powinni mieć możliwość wybierania kandydata ze swojego grona.

Wskazać trzeba, że w dodanym art. 10a ust. 2 zbędnie wskazano, iż udział w zgromadzeniu prokuratorów Prokuratury Generalnej biorą „prokuratorzy okręgowi kierujący prokuraturami okręgowymi”, bowiem tytuł „prokurator okręgowy” przypisany jest jedynie prokuratorowi kierującemu prokuraturą okręgową.

Projekt ustawy, w dodanym art. 10b przewiduje kadencyjność funkcji Prokuratora Generalnego.

Wydaje się, że konsekwencją wprowadzenia kadencyjności funkcji Prokuratora Generalnego powinno być wprowadzenie również kadencyjności funkcji prokuratora okręgowego i prokuratora rejonowego.

Nie można zgodzić się z propozycją (art. 10e ust. 1) aby zastępcy Prokuratora Generalnego byli powoływani i odwoływani przez Ministra Sprawiedliwości. Sytuacja taka jest, jak się wydaje, sprzeczna z założeniami projektu i rozdziałem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

Zastępcy Prokuratora Generalnego powinni być również powoływani przez podmiot wskazany w art. 10a projektu ustawy.

Za co najmniej kontrowersyjną należy uznać propozycję zasięgnięcia informacji o kandydatach do objęcia stanowiska prokuratorowskiego w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przewidzianą w art. 11 ust. 3 projektu. Takie rozwiązanie może prowadzić do ewentualnych nadużyć prawa.

Projektodawca w art. 11 ust. 3a projektu ustawy przewiduje fakultatywne badania psychologiczne kandydatów na stanowiska prokuratorów.

Konsekwencją tego przepisu powinno być określenie w ustawie kryteriów, na podstawie których Prokurator Generalny kierowałby danego kandydata na badania psychologiczne. Pozwoliłoby to uniknąć jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Zastrzeżenia budzi również projektowany art. 11 ust. 3. Przepis ten przewiduje utworzenie 100 stanowisk prokuratora Prokuratury Generalnej w stanie czynnym. Wydaje się błędem wskazywanie w sposób stanowczy i ograniczanie liczby prokuratorów Prokuratury Generalnej albowiem powołanie na takie stanowisko np. osób niezbędnych do realizacji zadań, nie będzie możliwe do czasu powstania wakatów lub będzie wymagało zmiany ustawy.

Wskazać należy, że projektodawca nie określił zakresu działania Prokuratury Generalnej, a jej struktura organizacyjna ma być ustalona dopiero w statucie nadanym w trybie art. 4 projektowanej ustawy. Nie wydaje się zatem aby istniały kryteria pozwalające określić liczbę czynnych prokuratorów Prokuratury Generalnej.

Należy również wskazać, że w proponowanym nowym brzmieniu art. 17, w ust. 9 i 14 błędnie przywołuje się – prawdopodobnie przez przeoczenie – przewidziany do likwidacji szczebel prokuratur apelacyjnych.

Kolejnym budzącym wątpliwości rozwiązaniem jest przepis art. 28a projektu. Przepis ten dotyczy publicznego rozpowszechniania wiadomości z postępowania przygotowawczego. Z treści ust. 1 wynika, że na każdorazowe przekazanie informacji z postępowania przygotowawczego (np. mediom) konieczna jest zgoda Prokuratora Generalnego. Takie rozwiązanie oznacza praktycznie paraliż pracy rzeczników prasowych, a także paraliż pracy Prokuratora Generalnego, albowiem biorąc pod uwagę liczbę przestępstw popełnianych każdego dnia w całym kraju, praca Prokuratora Generalnego może polegać wyłącznie na wyrażaniu zgody na przekazanie mediom np. kilkudziesięciu informacji z prowadzonych aktualnie postępowań. Powstała sytuacja może wymagać stworzenia odrębnego biura tylko w tym celu.

Bezwzględny zakaz rozpowszechniania wiadomości o treści materiału dowodowego z postępowania przygotowawczego przewidziany w art. 28a ust. 3 jest chybiony, albowiem w przypadkach szczególnie bulwersujących np. zabójstw, czy seksualnego wykorzystania dzieci może okazać się koniecznym wskazanie na podstawie jakich dowodów (np. opinii biegłych) dokonano zatrzymania sprawców.

Koniecznym może okazać się publikacja danych w celu ostrzeżenia potencjalnych ofiar (sprawa jednego z obywateli państw afrykańskich dot. zarażenia wirusem HIV), czy poszukiwania świadków lub sprawców.

Należy zauważyć, że uzupełnienia wymaga art. 49 ust. 4 projektu ustawy, bowiem projektodawca nie wskazał, kogo mają zawiadomić prokuratorzy prokuratury okręgowej o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub innego zajęcia lub sposobu zarobkowania.

Nie można zgodzić się z propozycją brzmienia art. 3 i 5 projektowanej ustawy w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość zmniejszenia wynagrodzenia prokuratora i dopuszczają zwolnienie prokuratora ze służby na skutek zmian w strukturze prokuratury. Przepisy te pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami ustawy o prokuraturze oraz godzą w niezależność prokuratora. Prokuratora można odwołać ze stanowiska tylko w wypadkach określonych w art. 16 ustawy o prokuraturze. Zmiana ustroju lub struktury prokuratury nie może stanowić przyczyny obniżenia wynagrodzenia prokuratora lub zwolnienia go ze służby.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 i art. 62 a ustawy o prokuraturze regulacje dotyczące wynagrodzenia zasadniczego i stanu spoczynku prokuratorów są takie same jak sędziów i stanowią gwarancję niezależności prokuratora przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Wagę i niezbędność tych regulacji w odniesieniu do stanu spoczynku podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 54/06 z dnia 6 marca 2006r. wskazując, iż istota stanu spoczynku sędziów i prokuratorów jest tożsama. Polega ona na tym, że przechodząc w stan spoczynku, sędziowie i prokuratorzy pozostają w stosunku służbowym, który nie wygasa lecz ulega przekształceniu.

Tymczasem świetle dyspozycji art. 3 ust. 2 projektu powstać ma – na czas przejściowy – nowa kategoria prokuratorów, tj. „prokuratorzy w dyspozycji Prokuratora Generalnego”, którzy mają prawo do wynagrodzenia podstawowego w stawce podstawowej, przewidzianej dla prokuratora danej (dotychczasowej) jednostki (prokuratora Prokuratury Krajowej lub prokuratora prokuratury apelacyjnej) nawet wówczas, gdy pobierali wynagrodzenie w pierwszej stawce awansowej lub stawce awansowej drugiej. Między innymi spośród prokuratorów należących do tej kategorii

mają zostać powołani prokuratorzy Prokuratury Generalnej. Z chwilą powołania przestaną być „prokuratorami w dyspozycji Prokuratora Generalnego”, sposób określenia ich wynagrodzenia będzie zdeterminowany nowym stanowiskiem. Podobnie rzecz się ma z „prokuratorami w dyspozycji Prokuratora Generalnego”, którzy nie zostaną powołani na stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej. Gwarancja dotychczasowego wynagrodzenia jest więc, w świetle przepisu art. 3 ust. 2, ograniczona wyłącznie do prokuratorów Prokuratury Krajowej pozostających „w dyspozycji Prokuratora Generalnego”.

Nie można zgodzić się z propozycją (art. 5 ust. 2 projektowanej ustawy), że prokuratorzy Prokuratury Krajowej i prokuratur apelacyjnych, którzy nie zostaną powołani na stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej, muszą się ubiegać o powołanie na stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej, a nie stają się prokuratorami istniejących jednostek z mocy prawa.

Przepisy art. 5, a w szczególności ust. 3 wydają się naruszać konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, dając Prokuratorowi Generalnemu możliwość arbitralnego zwalniania ze służby prokuratorów likwidowanych prokuratur apelacyjnych oraz Prokuratury Krajowej.

Zauważyć również należy, że w projekcie ustawy brak jest przepisów określających co się stanie z pracownikami likwidowanych prokuratur.

Poselski projekt ustawy, nie odchodząc więc w ogólności od zasad wynagradzania i gwarancji służby prokuratora, przewiduje obniżenie wynagrodzenia i zwolnienie prokuratorów tylko w przypadku projektowanej obecnie zmianie ustroju prokuratury. Takie regulacje mogą stać się przyczyną weryfikacji prokuratorów z przyczyn pozamerytorycznych i tym samym godzą bezpośrednio w niezależność prokuratora. Odmienna intencja została wyartykułowana w uzasadnieniu projektu, zatem zachodzi wątpliwość czy regulacje w omawianym zakresie są zamierzone.

Ponadto należy zauważyć, że projektodawcy w uzasadnieniu projektu nie przedstawili analizy skutków finansowych związanych z wejściem w życie projektowanej regulacji. Tymczasem wejście w życie projektowanej ustawy w terminie określonym w art. 10 może spowodować wydatki dla budżetu państwa na

2008 r., które nie są uwzględnione w budżecie. Należy mieć bowiem na uwadze zwiększenie wydatków związanych z likwidacją Prokuratury Krajowej i prokuratur apelacyjnych, np. odprawy dla zwalnianych prokuratorów i pracowników likwidowanych jednostek prokuratury, których liczba z racji braku określenia struktury organizacyjnej Prokuratury Generalnej nie jest znana. W tej sytuacji zawarta w uzasadnieniu projektu teza, że projektowana ustawa nie spowoduje dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa, wydaje się wątpliwa.

Art. 10 ust. 1 projektowanej ustawy stanowi, że Prokuratura Generalna jest finansowana z budżetu państwa, w którym stanowi odrębną część. Projektodawcy nie wskazali jednak, kto jest dysponentem części budżetu państwa odpowiadającej Prokuraturze Generalnej.

Projektowana ustawa nie odnosi się do obowiązujących ustaw, które przewidują określone kompetencje dla Ministra Sprawiedliwości sprawującego jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego. Rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego wymaga nowelizacji np. ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148, z późn. zm.), ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 232), ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z późn. zm.) i przyznanie Prokuratorowi Generalnemu przewidzianych tam kompetencji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego.

Dalszych zmian w obowiązującym porządku prawnym wymaga likwidacja Prokuratury Krajowej i prokuratur apelacyjnych. Stosowne zmiany z tym związane należy wprowadzić m.in. w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.) w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), w ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

Wydzielenie prokuratury ze struktury władzy wykonawczej wymaga utworzenia podstaw finansowych do jej funkcjonowania i zapewnienia kadry urzędniczej. Stąd odpowiednie regulacje prawne powinny znaleźć się w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. Nr 162, poz. 1125 z późn. zm.)

Wskazać trzeba, że mając na względzie pilną potrzebę reformy polskiej prokuratury, Minister Sprawiedliwości podjął prace nad nowelizacją ustawy o prokuraturze.

Przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze co do koncepcji i kierunku zmian w strukturze prokuratury jest zbliżony do projektu poselskiego, jednak propozycje legislacyjne w nim zawarte mają charakter bardziej kompleksowy i spójny z obowiązującym porządkiem prawnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, uważam, że projekt zasługuje na poddanie go dalszym pracom parlamentarnym, w toku których będzie można wypracować najbardziej optymalne rozwiązania, z wykorzystaniem wskazań wiedzy i inicjatywy resortu sprawiedliwości.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Marian Cichoń
SEKRETARZ STANU